



中欧公共管理项目


中欧政府管理高层论坛

公共管理 创新

唐铁汉 袁曙宏 主编

哈里·李斯特 陆林祥 祁述裕 副主编

国家行政学院出版社

 中欧公共管理项目

中欧政府管理高层论坛

公共管理 创新

唐铁汉 袁曙宏 主编

哈里·李斯特 陆林祥 祁述裕 副主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理创新/唐铁汉,袁曙宏主编.—北京:国家行政学院出版社,2007.10
(中欧政府管理高层论坛)
ISBN 978-7-80140-641-5

I.公… II.①唐…②袁… III.①公共管理—中国—国际学术会议—文集
②公共管理—欧洲—国际学术会议—文集 IV.D63-53 D750.3-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第155657号

书 名 公共管理创新
作 者 唐铁汉 袁曙宏 主编
责任编辑 王 兵
出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路6号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京市梦宇印务有限公司
版 次 2007年10月北京第2版
印 次 2007年10月北京第1次印刷
开 本 700毫米×1020毫米 16开
印 张 40.5
字 数 723千字
书 号 ISBN 978-7-80140-641-5/D·298
定 价 68.00元

目 录

代序:在第三届中欧政府管理高层论坛上的致辞 华建敏(1)

一、主题报告

- 以科学发展观为指导 推进公共管理创新 陈福今(7)
- 中国法治政府建设的理论与实践 曹康泰(13)
- 建设社会主义新农村与公共管理职能 范小建(19)
- 创新管理模式 促进区域经济发展 皮黔生(27)
- 切实转变政府职能 继续深化行政管理体制改革 唐铁汉(31)
- 关于构建我国法治政府指标体系的设想 袁曙宏(40)
- 中欧合作与欧盟公共政策的新发展 赛日·安博(47)
- 爱沙尼亚公共管理的现代化 马腾·考克(51)
- 事业单位的改革:中国可以向 OECD 国家
借鉴的经验 艾瑞尼·赫斯(54)

二、公共管理创新与建设和谐社会

- 略论实现社会公平的原则与途径 陶永学(61)
- 有效发挥政府在社会公共管理中的职能作用 张敬礼(66)
- 善治与构建社会主义和谐社会——论公共管理中的
政府与民间组织 刘亚玫(72)
- 论推进公共管理创新与建设和谐社会 姜 平(77)
- 村民自治与农村和谐社会构建 袁金辉(82)
- 和谐社会建设要妥善处理三种阶层关系 龚维斌(87)
- 和谐社会的逻辑与建构 李 拓(91)
- 中小城市的社区建设透视——以 Y 区为例 孙晓莉(96)
- 论社团在中国公共管理中的组织化参与 褚松燕(103)
- 公民与政府:一种特殊的委托—代理关系 邓名奋(108)

- 建设和谐社会对政府公共管理的需求与思考…………… 王占魁(113)
- 坚持以科学发展观为指导 大力推进公共管理创新——中国
北京市海淀区的探索与实践…………… 周良洛(118)
- 推进电子政务 构建和谐社会…………… 陈 坚(124)
- 信息化与资源节约型社会…………… 孟继民(129)
- 制度构建和谐社会的三维架构…………… 李和中(134)
- 加强基层组织建设 构建和谐社区——大连市
沙河口区“管、治分设型”社区管理模式…………… 毛玉本 孙庆国(141)
- 构建符合和谐社会要求的个人所得税
制度体系…………… 袁维海 程霞珍(146)
- 论应对突发公共事件的政府执行力建设…………… 肖文涛(151)
- 地方政府创新在建设和谐社会中的作用探讨——云南省突出
重点扩大试点推进云南教育改革发展工作…………… 马国芳 马金书(156)
- 松花江水污染事件对提高政府应对突发事件
能力的启示…………… 闵慧男(161)
- 建立健全社会利益协调机制 努力构建社会
主义和谐社会…………… 陈先春(165)
- 怎样使公共行政管理更加有效…………… 萨维瑞尔·斯拜扎诺(170)
- 公共管理的创新:公共服务的电子解决方案…………… 唐奈尔·奥比(176)
- 欧洲福利国家的未来…………… 如德·莫伊(180)

三、政府转型与政府职能转变

- 注重和谐发展 推进公共服务 构建公平的信息社会…………… 王 强(187)
- 构建多极化农村养老保障体系 建设社会主义
和谐农村…………… 魏宛斌 魏梦丽(192)
- 我国政府职能转变的主要任务与基本思路…………… 李军鹏(196)
- 完善国家商品储备体系 增强政府宏观调控能力…………… 张 青(200)
- 论诚信政府——诚实信用原则在行政法上的运用…………… 王 静(205)
- 以和谐监管理念构建市场监管新格局…………… 金 晖(209)
- 江津模式:农村生产组织形式的改革及
政府的作用…………… 胡象明 任晓刚 马洪萌(213)
- 论政府社会管理职能的创新…………… 杜治洲(219)

论政府职能转变与建设和谐社会·····	杨建顺(225)
统筹城乡发展亟待解决的问题与 政策选择·····	原方 梁玉萍 张路(232)
以“大服务”理念推进公共管理创新——包头市青山区 公共管理创新案例·····	内蒙古行政学院县域经济调研组(237)
政府职能转变的深层次问题探析·····	唐琦玉(242)
我国的区域发展与公共管理模式选择·····	王嘉让(247)
增加农村公共产品供给 建设社会主义新农村·····	朱丽燕(252)
建设环境友好型社会 振兴沈阳老工业基地·····	韩玉奇(256)
新农村建设中地方政府治理路径选择·····	王丽(260)
创新行政文化 推进政府行政职能转变·····	李书群(265)
如何打造中国地方政府的“市政厅”——中共眉山 市委、眉山市政府创新政务服务中心的 举措调查·····	罗振宇 朱恪钧 刘学彬 廖继超 赵延敏(269)
如何看待政府的角色和市场的关系·····	鲍罗·托拉(275)
中国能借鉴匈牙利在过渡期所积累的经验吗·····	伊娃·泊杰(279)

四、行政管理体制改革与公共管理体制创新

中国政府管制和利益对创业和就业的影响·····	周天勇(291)
借鉴 OECD 国家公共管理理念 推动中国 公共预算管理体制创新·····	岳学鲲(297)
当代中国社会结构的变迁·····	陆学艺(302)
适应新农村建设的需要 深化乡镇体制改革·····	杜正艾(309)
中国政府改革需要战略上的突破·····	汪玉凯(314)
中国政府管理创新体系建构及其理论与实践价值·····	李习彬(319)
政策执行中目标群体的策略行为研究·····	叶响裙(324)
发展壮大县域经济与省直管县改革·····	张占斌(328)
原理和制度:中欧地方政府比较研究·····	任进(333)
行政职能过程化是推进行政管理创新的有效方式·····	高金浩(338)
从鄂州的实践看卫生体制的改革与创新·····	汪鸿雁(344)
政府是理性经济人吗·····	赵成根(351)
政府在 BOT 方式应用于我国城市公用基础设施 投融资中的作为·····	杨东方(358)

- 地方财政风险防范和公共财政管理创新…………… 徐泰玲(363)
- 建立和完善工业反哺农业财政机制…………… 谢仁寿(368)
- 加强地方政府的执行力建设…………… 王济萍(373)
- 德国 NGO 生存与发展动因分析…………… 任湘生(378)
- 立陶宛公务员制度的改革和趋势…………… 阿莎·达利亚·刘特凯威奇内
奥斯瓦尔德斯·萨尔马威奇刘斯(382)
- 治理类型:国家、市场和民间团体以及处理它们
之间的关系…………… 唐纳德·柯蒂斯(388)
- 多级系统中创新性、响应性和负责责任的
决策…………… 罗拉·马克阿里斯特(395)
- 在变化的公共管理背景下如何确定和培养高层
公务员的能力——ENA 革新课程大纲改革…………… 塞瑞·科哈汀(400)

五、公共政策和公共管理方式创新

- 关于失业保险制度的改革与思考…………… 顾颢(405)
- 我国人口分布、迁移和流动问题与对策研究…………… 范治晖 张力威(410)
- 论退耕还林与耕地保护的辩证关系…………… 刘树人(416)
- 重塑政策性银行…………… 王国杰(421)
- 欧盟国家公共文化政策分析…………… 祁述裕(426)
- 积极培育和创新农业产业社会化服务…………… 丁德章(431)
- 当前我国行政简化问题探索…………… 徐珂(435)
- 互动型公共管理下的电子政务制度…………… 赵永伟(439)
- 立足自主创新 推进中国城市数字化建设…………… 邱需恩(444)
- 以电子政务促进政府管理创新…………… 王健(449)
- 声誉模型及欧洲央行建立声誉机制的实践…………… 徐杰(454)
- 大力推进地方政府的绩效管理…………… 张树新(459)
- 参与激发活力…………… 任燕顺(464)
- 现代发达国家公共文化管理与服务的实践与启示…………… 毛少莹(469)
- 竞争上岗与管理创新…………… 林新奇(475)
- 失地农民补偿机制研究…………… 沈开举(482)
- 加大农村文化体制改革的政策扶持力度——新农村
文化体制改革与文化政策研究…………… 温妮妮(489)

- 加快地方政府管理创新 推动民营经济健康发展…………… 马力宏(493)
- 信用制度与和谐农村构建…………… 阮德信(497)
- 复杂性视野中的政府管理创新…………… 邱群生(501)
- 新公共管理范式下的我国行政管理成本和效能分析…………… 蒋文能(505)
- 寻求行政资源配置与行政效能发挥的最佳
组合——长春市市长公开电话及政府服务
热线电话现状分析思考…………… 攸 笛 蔡 波(510)
- 构建科学化民主化决策机制的思考…………… 李 奇 赵汝周 李 蓉(515)
- 挪威经济政策管理…………… 托瓦尔德·默埃(520)
- 公共管理创新:工会的作用…………… 艾尔斯·斯切多尔(522)
- 拉脱维亚公共人力资源管理的最新发展…………… 古恩塔·维斯美纳(526)
- 快速变化环境中的宏观经济政策完善机构
安排的重要性…………… 金斯·万·帕瑞登(532)

六、推进依法行政与建设法治政府

- 推进关税执法问责制 提高海关依法行政水平…………… 郑巨刚(539)
- 政府公共决策法制化途径…………… 赵振华(544)
- 推行全面质量管理 实现第三方绩效评估——北京市
药监局推行 ISO9000 质量管理体系的尝试…………… 卢爱丽(549)
- 提升法律质量 依法化解社会矛盾构建和谐和谐社会…………… 王宝明(554)
- 简论中国政府宗教管理行为的法治化…………… 魏 宏(559)
- 行政立法与民事权利保障——以《机动车交通事故
责任强制保险条例》为例…………… 刘 锐(564)
- 行政的“疆域”与政府职能定位…………… 姜明安(569)
- 树立现代行政法治观念是提高依法行政能力
建设法治政府的要义…………… 莫于川(575)
- 中央对地方监控模式研究…………… 薛刚凌 潘 波(582)
- 利益表达与公共政策…………… 王周户(589)
- 依法管理与建设资源节约型和环境友好型社会——以德国
环境保护和消费领域的事例为借鉴…………… 丁 青(595)
- 法治视野下从部门行政到公共行政的
途径…………… 孙增武 闫丽丹 刘湖平(599)
- 论民族风俗习惯与政府行政执法…………… 陈奇彪(603)

七、考察报告

赴德国、拉脱维亚、意大利考察公共管理

创新有关情况的报告 傅松华 周志龙 姜平(611)

关于赴匈牙利、荷兰和希腊等欧洲国家

的考察报告 赵永伟 王春(622)

后记:第三届中欧政府管理高层论坛综述 袁曙宏(633)

代序：在第三届中欧政府管理 高层论坛上的致辞

华建敏*

女士们、先生们，早上好！

今天，中国和欧洲 15 个国家的政府官员、专家学者 300 多人共聚一堂，参加由中国国家行政学院和欧洲行政学院共同举办的第三届“中欧政府管理高层论坛”。我谨代表中国政府及中国国家行政学院，对本届论坛的举办表示衷心的祝贺！向出席论坛的各国代表和专家学者表示热烈的欢迎！

中国重视欧盟，也非常重视发展与欧盟的关系。通过中欧双方的共同努力，目前中欧关系全面发展，迎来了历史最好时期。双方在经贸、科技、教育、文化、旅游、环保等领域的合作富有成效，已形成全方位、宽领域、多层次的合作局面。中国国家行政学院与欧洲行政学院开展的公共管理合作项目，以及每年一届的“中欧政府管理高层论坛”，就是中欧全面战略伙伴关系不断发展的一个具体体现。

从 2004 年起，“中欧政府管理高层论坛”已连续举办了两届，取得了好的成效。本届论坛以公共管理创新为主题，重点围绕政府公共管理创新与构建和谐社会、公共管理方式创新与提高公共管理效能等六个专题进行交流与研讨，这充分体现了中国和欧盟各国政府推进公共管理创新的共同需要，充分体现了中欧双方对这一领域需要重点关注问题的共识。我相信，通过大家的共同努力，本届论坛一定会取得更加丰硕的成果！

中国政府高度重视行政管理体制改革和公共管理创新，把政府自身改革看作最重要的公共管理创新。自上世纪 70 年代末实行改革开放以来，我们从政府机构改革入手，先后进行了五次较大规模的行政管理体制改革。进入 21 世纪以来，我们按照以人为本，全面协调可持续发展的科学发展观的要求，确立了建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政体制的目标，全面深化政府自身改革，为不断提高公共管理效能和公共服务水平做出了新的努力。中国政府在推进行政管理体制方面的主要做法是：

* 国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长

第一,努力转变政府职能,把社会管理和公共服务摆在更加突出的位置。中国政府按照建立社会主义市场经济体制的要求,坚持政企分开,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,努力把政府管理经济的职能转向主要为市场主体服务和创造良好的发展环境上来。同时,坚持以人为本、执政为民的理念,更加注重社会管理和公共服务。在义务教育、公共卫生和社会保障体系建设等方面迈出了重要步伐。实行积极的就业政策,逐步完善社会救济救助体系,努力保障下岗失业人员和其他困难群体的基本生活。探索建立社会利益协调机制、社会矛盾疏导机制,促进社会和谐与稳定。

第二,不断完善决策机制,努力实现政府决策的科学化、民主化。中国政府按照科学民主决策的基本要求,建立并不断完善公众参与、专家论证与政府决策相结合的决策机制。凡是涉及经济社会发展的重大决策和涉及人民群众切身利益的公共事项,都在深入调查研究的基础上,采取公开征集意见、专家论证与咨询、社会听证等做法,充分听取人民群众及社会各界的意见,确保政府决策的民主性和科学性。

第三,注重管理方式创新,不断提高政府效能。中国政府认为,政务公开是管理创新的重要内容和基础工作,行政权力的运行必须置于“阳光”之下,不断增强公共管理的透明度。我们大力推进电子政务建设,运用现代信息技术改进管理方式、规范工作流程,有效地促进了政府运行的公开透明,提高了行政效率。建立并不断完善信息发布和新闻发言人等制度,较好地发挥了政务信息对经济社会活动和人民群众生产生活的服务作用。地方各级政府和中央政府的一些部门都设立了行政服务中心等服务性机构,为广大人民群众办事和监督政府行为提供了便利。

第四,全面推进依法行政,确保政府在法制轨道上运行。我国先后制定并公布了行政诉讼法、行政复议法、国家赔偿法、行政许可法等一系列法律法规,为规范政府行为提供了制度保障。与此同时,中国政府制定了《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出了建设法治政府的目标。当前的工作重点是,进一步规范政府立法行为,不断提高制度建设质量;建立健全权责明确、行为规范、监督高效、保障有力的行政执法体制,完善行政执法程序,确保各级政府及其工作人员依法行使职权、履行职责,不断提高依法行政的能力和水平。

第五,健全监督体系,坚持从严治政。中国政府初步建立了行政系统内部层级监督、专门机构监督、新闻舆论监督、人民群众监督相结合的监督体系。特别是,近几年来采取民主评议政风行风等措施,进一步拓宽了人民群众监督的渠道,促进了政风行风建设。2005年4月,我国制定并公布了公务员法,2006年1月1日起正式实施,这是我国公务员管理的总章程,对于从严治政和

加强公务员的教育、管理、监督，将产生重要而深远的影响。

第六，强化应急管理，提高政府应对突发公共事件的能力。编制了国家突发公共事件总体应急预案和自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类 25 个专项应急预案以及 80 个部门预案，同时各省、自治区、直辖市也组织编制了总体预案及有关专项预案和部分市、县级预案，基本形成了全国应急预案体系框架。组建了国务院应急管理办公室，积极加强应对突发公共事件管理体制、机制和法制建设，强化专业应急救援队伍建设，开展全民应急知识普及教育，应对突发公共事件的能力明显提高。

为了适应新形势新任务的要求，中国政府将继续深化行政管理体制改革，政府职能转变要致力于创造良好的发展环境、提供优质高效的公共服务、维护社会公平正义；政府机构设置要努力做到科学化、规范化、法定化；政府的管理方式要公开透明、便民高效。我们将继续转变政府职能，在搞好经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务；按照精简、统一、效能的原则，进一步优化政府组织结构，着力提高行政效率、降低行政成本；按照决策、执行、监督相协调又适度分离的原则，进一步完善行政运行机制；建立健全政府绩效评估制度，推行行政问责制，有效提高政府的执行力；不断创新行政管理方式，最大限度地增强政府工作透明度，提高政府的公信力。与此同时，各级政府要坚决贯彻实施依法治国方略，全面推进依法行政，努力实现建设法治政府的目标。

女士们、先生们、朋友们：

公共管理创新是一个不断发展的历史过程。尽管各国的社会制度、文化传统和基本国情不尽相同，但全面推进公共管理创新是各国政府面临的共同任务，加强相互之间的交流与合作具有积极意义。我们高兴地看到，自上世纪 70 年代以来，欧盟各国政府为适应经济全球化的需要，从各自的国情出发，深入推进公共管理创新，对传统的公共管理模式进行了改造。比如，以英国为代表开展的“新公共管理”运动，以法国、德国、荷兰为代表进行的“行政管理现代化”改革，其中有不少好的做法值得中国政府学习借鉴。中欧双方在这一方面具有广阔的合作前景。我们希望在进一步办好“中欧政府管理高层论坛”的同时，探索更多的合作方式和途径，不断扩大各国政府间的交流与合作，为提高公共管理水平、造福各国人民、促进人类社会的文明进步做出新的更大的贡献！

最后，衷心祝愿本届“中欧政府管理高层论坛”圆满成功！祝愿“中欧政府管理高层论坛”越办越好！

谢谢大家！



一、主题报告

以科学发展观为指导 推进公共管理创新

陈福今*

我以“以科学发展观为指导,推进公共管理创新”为题,谈些个人的认识。主要讲三个问题。

一、推进公共管理创新是世界各国政府面临的共同课题

公共管理是指以政府为核心的公共部门对公共事务进行有效治理的一套体制、机制和做法。民主、法治、高效的公共管理体系,是一个国家政治稳定、经济发展、社会进步的重要保障和必要条件。当今世界经济社会正在发生深刻变化,当代公共管理也呈现出公共管理主体多元化、公共管理方式多样化、重视将市场机制引入公共管理活动中、注重结果导向和建立绩效评价体系等新的趋势。因此,适应时代发展要求,推进公共管理创新,为公众提供公正、快捷、高质量的公共服务,成为世界各国面临的共同课题。

首先,深刻的社会变革迫切需要推进公共管理创新。随着经济全球化不断深入,资本、商品、技术、劳动力等生产要素,在全球范围内自由流动和配置日益明显,各国、各地区经济的相互联系日趋紧密。同时,科学技术特别是信息技术已经成为推动经济社会发展的重要力量。信息技术渗透进社会生活的各个层面,信息资源成为重要生产要素和社会财富,在提高行政效率、改善政府效能、扩大民主参与等方面的作用日益显著。经济全球化与信息化相交织,在推动全球经济结构调整,重塑全球经济格局的同时,也使公共管理形势和任务发生了深刻的变化。这迫切需要世界各国要推进公共管理创新,以适应社会变革提出的新要求。

其次,提高政府效能迫切需要推进公共管理创新。一个国家公共管理质量和水平,突出表现在政府的管理效率和水平。如何利用生产要素在国际范围加速流动的趋势,创造良好的社会环境和市场环境,吸引更多的人才、技术和资金,以谋求更多的发展机会;如何提供公平、高效的公共管理,调动全体公

* 国家行政学院党委书记、常务副院长

民的创造热情,激发社会活力,提高国家竞争力,这些都是对各国政府的重大考验。从某种意义上来说,当今世界各国综合国力的竞争,首先是各国政府效能的竞争。完备的公共管理体制和机制、规范的法律法规、公平公正的社会环境和市场环境、优质高效的公共产品和公共服务等软实力,是一个国家的核心竞争力。这就需要政府更新公共管理理念,完善公共管理体制,创新公共管理方法,增强公共服务功能,拓展公共服务领域,提高公共管理水平。

其三,促进社会和谐迫切需要推进公共管理创新。当今时代经济结构、社会结构变动加速,产业分工细化,重大的自然和社会突发事件增加,新情况新问题层出不穷,公共管理的范围、复杂性和难度也大大增加。同时,随着经济的发展,人民生活水平的提高,公众对公共产品和公共服务的需求不断增长,参与公共管理的欲望也越来越强,公共管理的内涵和任务都发生了深刻变化。这就需要调动各方面的积极因素,鼓励公民、企业和社会组织参与社会管理,只有这样才能建立全体公民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会。在当代社会,一个国家的社会事务既需要政府的有效管理,也需要各类社会组织的自主管理,只有不断增强政府与社会的互动,使这两种不同方式的管理都发挥积极作用,公民的积极性、主动性、创造性才能得到充分发挥,社会才能和谐发展。人的自由全面的发展才能逐步得以实现。

二、中国政府在推进公共管理创新方面的探索

中国改革开放 20 多年来,随着改革的不断深入和经济的快速发展,中国的社会组织形式、就业结构、社会结构和分配方式都发生了深刻变化。人民群众要求享有公正的社会福利、完善的社会保障、较高水平的公共服务、良好的社会环境,以及参与公共管理的愿望日益增强。为适应上述变化,中国政府高度重视以行政管理体制改革为核心的公共管理创新。近年来,中国政府把公共管理创新放在了更加突出的位置,围绕建立服务型公共管理体制,进行了大量探索和实践,取得了比较明显的成效。主要表现在:

一是以转变政府职能为重点,不断增强各级政府社会管理和公共服务职能。中国政府把经济调节、市场监管、社会管理、公共服务作为政府的主要职责。政府的经济管理职能逐步转向宏观调控和市场监管,转向为市场主体服务和创造良好的发展环境上来;同时,着力增强政府的社会管理和公共服务职能。经过多年的努力,就业和再就业工作卓有成效,社会保障体系逐步建立,科教文卫体等各项社会事业稳步发展,社会救济和社会救灾工作成绩显著。政府社会管理和公共服务管理的能力明显增强。

二是按照科学化与民主化的要求,不断完善公共管理的决策机制。近年